

# Osobna prezaduženost u Europskoj uniji kao odrednica socijalne isključenosti<sup>1</sup>

PREDRAG BEJAKOVIĆ\*

Institut za javne financije  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 364.65-058.34:338(4-11)

doi: 10.3935/rsp.v23i1.1283

Primljeno: travanj 2015.

*Osobna prezaduženost može biti uzrokom socijalne isključenosti koja znači nesudjelovanje i/ili ograničen pristup tržištu rada, obrazovanju, pogodnost siromaštvom i socijalnu izolaciju. Stvarni broj prezaduženih osoba je moguće procijeniti, ali zbog nepostojanja jedinstvene definicije zaduženosti teško je izvršiti navedenu procjenu. Gotovo je sigurno da se broj prezaduženih osoba povećao zbog gospodarske krize. Za izbjegavanje stanja u kojem vjerovnici gube svoja sredstva, a dužnici često svoje mjesto u društvu i postaju socijalno isključeni, u EU-u su razvijene savjetodavne službe za rješavanje problema prezaduženosti i mjere za povrat duga, kojima se omogućava prezaduženim osobama novi početak u društvu i u ekonomskom sudjelovanju. U tekstu se iznose iskustva i ocjene pojedinih mjera vezanih uz ublažavanje prezaduženosti. Učinkovit sustav sprječavanja i ublažavanja osobne prezaduženosti temelji se na uravnoteženom sustavu mjera koje se mogu grupirati u četiri skupine: prevencija, rješavanje problema koji nastaju na tržištu, pomažanje, rješavanje i rehabilitacija te srodna pitanja.*

**Ključne riječi:** Europska unija, prezaduženost, socijalna isključenost, posljedice gospodarske krize.

## UVOD

Pojam socijalne isključenosti razmjerno je nedavno prihvaćen u Europskoj uniji. Socijalna isključenost podrazumijeva nesudjelovanje i/ili ograničen pristup tržištu rada, obrazovanju, pogodnost siro-

maštvom i socijalnom izolacijom koja se očituje u nemogućnosti punog političkog odlučivanja i slično. Uzroci socijalne isključenosti često su povezani s nedovoljnom zapošljivosti, niskom obrazovnom razinom i/ili uskim, odnosno zastarjelim

<sup>1</sup> Ovaj rad nastao je uz potporu Hrvatske zaklade za znanost u okviru projekta 6558 *Business and Personal Insolvency – the Ways to Overcome Excessive Indebtedness*. Autor se zahvaljuje dvojici anonimnih recenzenata na vrijednim savjetima i komentarima.

\* Predrag Bejaković, Institut za javne financije / Institute of Public Finance, Smičiklasova 21, 10000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, [predrag.bejakovic@ijf.hr](mailto:predrag.bejakovic@ijf.hr)

znanjima i sposobnostima te ograničenim mogućnostima zapošljavanja. Različite sastavnice socijalne isključenosti utječu jedna na drugu, stvarajući spiralu nesigurnosti koja završava stalnim i višestruko uskraćujućim mogućnostima. Uskraćivanje obično započinje gubitkom zaposlenja, a gubitak posla vodi prema znatnom pogoršavanju životnog standarda, odnosno prema riziku od siromaštva. Osobna prezaduženost je bez sumnje značajna odrednica nastajanja i/ili pogoršanja socijalne isključenosti.

Europska unija je 2010. godine u Strategiji Europa 2020 postavila cilj da do 2020. godine smanji siromaštvo za 20 milijuna ljudi. To je u današnjim gospodarskim uvjetima vrlo složena zadaća i pravi izazov. Europska komisija (European Commission, 2013.a) upozorava na snažni porast deoložacija i pojave beskućništva od početka gospodarske krize. Pritom je prezaduženost sve očitiji uzrok siromaštva i socijalne isključenosti, tako da je to značajna odrednica stanja ukupne socijalne slike društva. Pozajmljivanje novca može pomoći ljudima da izbjegnu ili prevladavaju postojeće siromaštvo i oskudicu. Ono, na primjer, omogućava pokrivanje neočekivanih i hitnih troškova popravka stana ili kuće, čime se poboljšava kvaliteta života, ali naravno ne rješava glavni uzrok problema: nepostojanje stalnog, sigurnog i dovoljnog prihoda i/ili život i potrošnju iznad vlastitih mogućnosti. Za izbjegavanje stanja u kojem svi gube (vjerovnici svoja sredstva, a dužnici često svoje odgovarajuće mjesto u društvu i postaju socijalno isključeni), u zemljama članicama EU-a razvijene su savjetodavne službe za rješavanje problema prezaduženosti i mjere za povrat duga, kojima se omogućava prezaduženim osobama novi početak u društvu i u ekonomskom sudjelovanju.

Sa stanovišta socijalne isključenosti potrebno je posebnu pozornost usmjeriti

na individualnu razinu opasnosti od prezaduženosti kućanstava. Ipak, istraživanja prezaduženosti (Chmelar, 2013.; European Commission, 2013.b) više su usmjerena na razmatranje potencijalnog rizika financijske stabilnosti i ugrožavanja gospodarskog rasta i razvoja u slučaju nastanka prezaduženosti kućanstava. U ovom radu veća se pozornost usmjerava na individualnu razinu i načine ublažavanja osobne prezaduženosti. Jedan od aspekata ekonomske i političke zabrinutosti je da prezadužena kućanstva na kraju neće moći vraćati svoje dugove, što može pomoću domino-efekta prouzročiti financijsku krizu u uvjetima makroekonomskog šoka (na primjer, skočka kamatnih stopa, porasta siromaštva ili smanjivanja zaposlenosti).

Nakon ovih kratkih uvodnih napomena, drugi dio rada posvećen je pitanjima definiranja pojma prezaduženosti i broja pogođenih osoba. Treća dionica razmatra obilježja i probleme, posebice zdravstvene i psihološke, prezaduženih osoba. Sustav sprječavanja i ublažavanja osobne prezaduženosti predmet je izlaganja četvrtog dijela teksta. Rad završava zaključnim razmatranjem i preporukama. U radu se pozornost neće posvetiti stanju i aktivnostima u Hrvatskoj vezanima uz sprječavanje i ublažavanje prezaduženosti jer ta tema zbog složenosti i raznovrsnih silnica koje na nju djeluju zavređuje neki poseban rad u budućnosti, koji ostaje obveza autora. Svrha je ovog rada upoznati domaće čitatelje, stručnu javnost i donositelje odluka s mnogobrojnim mjerama koje se predlažu i provode u EU-u kako bi se razmislilo o njihovom mogućem prihvaćanju u Hrvatskoj.

## **DEFINIRANJE POJMA PREZADUŽENOSTI I DINAMIKA KRETANJA POGOĐENIH OSOBA**

U svijetu i znanstvenim analizama, usprkos važnosti i vrlo nepovoljnom utje-

caju osobne prezaduženosti, još uvijek ne postoji općeprihvaćena i jednoznačna definicija samog pojma koja bi olakšala spoznavanje tog složenog fenomena kao i načina na koji on djeluje na blagostanje pojedinca i društva u cjelini (Ahlström, 2000.). Prema definiciji koju je utvrdio Oxer (2004.), prezadužena osoba ili kućanstvo je ono koje je u kašnjenju s plaćanjima na strukturnoj osnovi ili ima povećanu opasnost dolaska u takvo stanje. Posebice je zanimljivo da prema studiji Europske komisije, (European Commission, 2013.b) i nema potrebe za boljim definiranjem tog pojma jer su razlike među pojedinim zemljama veće od sličnosti, pa ih je onda gotovo nemoguće obuhvatiti jedinstvenom definicijom. Ipak, umjesto nastojanja da se postigne bolja definicija, postoji očita potreba za boljim definiranjem kvantitativnih pokazatelja koji ukazuju na prezaduženost osoba, kao što je to pokazalo izvješće Europske komisije (European Commission, 2008.). Prema njemu, pozornost ne treba toliko posvetiti pronalaženju definicije prezaduženosti, nego pokazateljima kojima se ona mjeri. Postoji široka suglasnost među dionicima – prije svega analitičarima, stručnjacima i donositeljima političkih odluka – kako nepostojanje definicije ne smije biti razlog za izbjegavanje pronalaženja brzog i učinkovitog rješavanja problema prezaduženosti osoba koje su se našle u takvim teškoćama i traumatičnom stanju.

Bejaković (2010.) navodi kako prezaduženost kao apsolutna kategorija ne postoji, odnosno ne postoji ta razina zaduženosti koja bi bila neizdržljiva za korisnika ako ovaj pazi da struktura ulaganja pozajmljenih sredstava po ročnosti i rentabilnosti odgovara strukturi pozajmljenih sredstava. Zato se prezaduženost obično javlja u slučajevima kada vjerovnik-kreditor loše procijeni kreditnu sposobnost korisnika, ili ukoliko dođe do naglih promjena u uvjeti-

ma života dužnika (bolest, nezaposlenosti i slično).

Kao pokazatelj najčešće se koristi stopa zaduženosti, definirana kao postotak duga u odnosu na raspoloživi dohodak. Što je veći dohodak, to je lakše otplatiti dospjeli dug. Ipak, nedostatak ovakvog pristupa je u tome što se mjerenje stanja iznosa duga uspoređuje s dohotkom koji se uobičajeno ostvaruje tijekom određenog razdoblja, uz pretpostavku da se dohodak neće smanjivati u budućnosti. Promjene u dohotku obično su neočekivane. Razmjerno siguran dohodak i/ili primanja mogu se pretpostaviti samo u razmjerno malom broju slučajeva, kao kod zaposlenih u javnom sektoru ili kod umirovljenika.

Mogućnost vraćanja duga ovisi o iznosu i sigurnosti budućih dohodaka. Sadašnja visoka stopa zaduženosti ne mora biti problem ako se stvarno dogodi očekivano povećanje dohotka. Ukoliko mlada osoba sada ima visoku stopu zaduženosti koja joj stvara probleme, to kasnije više ne mora značiti teškoću ako će ona ostvarivati iznadprosječni dohodak jer ljudi u pravilu imaju niži dohodak dok su mlađi, viši dok su u srednjim godinama i ponovno niži dohodak kada ostare i odu u mirovinu.

U najvećem broju istraživanja zaduženosti kućanstva, uspoređuje se iznos koji treba izdvojiti za dospjele obveze u odnosu na raspoloživi dohodak, što je najviše uvjetovano ograničenjima s podacima. Za dobivanje potpunije slike trebalo bi koristiti više pokazatelja, pa je tako za Britaniju korišteno više pokazatelja prema kojima su utvrđena obilježja kada se smatra da je kućanstvo prezaduženo. Ukratko, razlog za uzbunu nastaje ako kućanstvo kasni najmanje dva mjeseca s jednim plaćanjem stambenog kredita, kućnih režija ili nekih drugih dospjelih obveza, ako je u trajnom minusu na tekućim računima te ako ima više od četiri kreditne obveze. Naravno,

jednaka razina duga za kućanstva različitih dohodaka **ne mora** uvijek neminovno biti ozbiljan teret jer postoji mogućnost da je kućanstvo identificirano kao prezaduženo prema nekom pokazatelju, ali se svejedno ne mora nužno smatrati opterećenim problemima duga.

Korczak (1998.) navodi kako je zbog nepostojanja općeprihvaćene definicije zaduženosti i navedenih razlika teško s pouzdanošću procijeniti stvarni broj prezaduženih osoba. Sredinom 1990-ih procjenjivalo se kako je u EU-u prezaduženo 25-30 milijuna ljudi, dok je još 70 milijuna osoba bilo na granici prezaduženosti (Fagan, 1997.). Prema procjeni Girouarda, Kennedyja i Andréa (2006.), broj prezaduženih osoba značajno se povećao u razdoblju od sredine 1990-ih do sredine 2000-ih. Povećanje je posebno veliko u uvjetima gospodarske krize. Prema mišljenju European National Public Health Institutes (2013.), nepovoljan utjecaj gospodarske krize na prezaduženost vjerojatno se najviše očituje na **pritisnuti** srednji sloj, odnosno osobe koje su u doba gospodarskog prosperiteta razmjerno lako otplaćivale kredite i pokrivale nastale obveze, a sada to ne mogu činiti i nemaju pravo na materijalne oblike socijalne pomoći. Njihov je položaj bitno drugačiji od onog koji imaju osobe s malim i/ili neredovitim prihodima, pa stoga nisu ni bile u mogućnosti uzimati kredite, a imale su pravo na različite oblike socijalne pomoći. Materijalni položaj tih osoba uslijed krize gotovo da se nije pogoršao.

Eurostat (2015.) navodi kako je postotak osoba u Europi koje nisu bile u stanju uredno plaćati svoje režije i otplaćivati kredite porastao u razdoblju od 2007. do 2011. Takvi problemi češći su za podstanare, ali se osjetno povećao i broj vlasnika stanova koji ne mogu uredno otplaćivati svoje dugoročne stambene kredite. Pojava kašnjenja s plaćanjem režija kao jedan

od oblika osobne prezaduženost češća je kod podstanara nego kod osoba koje otplaćuju dugoročni stambeni kredit. U promatranom razdoblju čini se kako je u obje skupine došlo do pogoršanja stanja, ali je relativno pogoršanje veće kod osoba koje otplaćuju dugoročni stambeni kredit. Udio osoba koje kasne s plaćanjem režija u razdoblju od 2007. do 2011. porastao je među vlasnicima stambenog objekta koji nemaju dugoročni stambeni kredit s 11% na 14%, dok je kod onih s dugoročnim stambenim kreditom to naraslo s 10% na 13%. Kod podstanara u promatranom razdoblju nije došlo do značajnijeg pogoršanja te je udio onih koji stanuju u iznajmljenim stanovima privatnog sektora, a kasne s plaćanjem režija iznosio oko 18%, dok je kod osoba koje stanuju u socijalnim stanovima zadržan na razini od 19%.

Europska komisija (European Commission, 2013.a) navodi kako više od polovice stanovništva u Eurozoni nema dugovanja prema financijskim institucijama. Mnogi od preostalih 44% građana koji imaju dugove nemaju financijske poteškoće. Prezaduženost se obično javlja nakon neočekivane promjene razine primanja zbog iznenadne nezaposlenosti ili povećanih izdataka zbog bolesti, odnosno prevelike potrošnje koja je iznad mogućnosti pojedine osobe i njezine obitelji. Značajan utjecaj naravno imaju i važni životni događaji poput razvoda braka ili dugotrajne veze, tako da pogođene osobe moraju gotovo iznova započeti s organizacijom života. Posebno se u prezaduženost lako ulazi u uvjetima gospodarske krize, kada se smanjuju mogućnosti zapošljavanja, snižava se dohodak i ograničava prostor za dopunsku zaradu.

Istraživanje EU statistike o dohotku i životnim uvjetima (*EU-Statistics of Income and Living Conditions*, EU-SILC) pokazuje kako je u 2011. u EU-u kao cjelini približno svako deveto kućanstvo (11,4%)

u prethodnih 12 mjeseci zbog financijskih teškoća bilo u zaostacima s plaćanjima otplate dugoročnih stambenih i drugih kredita te režija (Eurostat, 2015.). Ovaj prosjek prikriva velike razlike u razini i obilježjima prezaduženosti u pojedinim članicama EU-a. Najlošije stanje bilo je u Bugarskoj, Grčkoj i Rumunjskoj, gdje je u prethodnih 12 mjeseci kasnilo s plaćanjem više od trećine kućanstava. Gotovo četvrtina kućanstava imala je takvih teškoća na Cipru te u Latviji, Mađarskoj i Sloveniji. S druge strane, svega šest ili manje posto kućanstava imalo je takve teškoće u Švedskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Luksemburgu.

Na razini EU-a, najviše građana (8,8%) kasni s plaćanjem režija i to pogotovo u zemljama novim članicama koje su se EU-u pridružile 2004. i 2007. Podaci o oprostu duga su samo djelomični i postoje samo za neke zemlje članice. Prema navodima Europske komisije (European Commission, 2013.b), ukupna vrijednost dospjelih dugova porasla je u nekoliko zemalja članica te je, primjerice, u Irskoj udio dospjelih obveza za stambene kredite u ukupno odobrenim kreditima gotovo udvostručen u razdoblju 2009.-2010.

U pogledu samoprocjene kućanstva o prezaduženosti, prema istraživanju EU statistike o dohotku i životnim uvjetima, oko 60% ispitanika u Bugarskoj, Grčkoj, Latviji i Mađarskoj navelo je kako ima ozbiljne ili vrlo ozbiljne teškoće u pokrivanju financijskih rashoda. S druge strane, takve teškoće imalo je manje od 10% ispitanika u Finskoj, Švedskoj, Luksemburgu, Danskoj i Njemačkoj (Eurostat, 2015.).

Uzimajući u obzir učestalost nepodmirenih obveza i osjećaj nesposobnosti pokrivanja financijskih rashoda kao moguće pokazatelje prezaduženosti, članice EU-a mogu se grupirati u 4 skupine. Prvu skupinu zemalja obilježenih vrlo visokom razinom prezaduženosti, prema oba pokazate-

lja, čine Grčka, Rumunjska, Cipar, Latvija, Mađarska i Bugarska. Druga skupina obuhvaća Italiju, Litvu, Irsku, Poljsku, Sloveniju i Estoniju, a obilježava je visoki postotak kućanstava koja kasne s plaćanjem nepodmirenih obveza uz razmjerno viši udio onih koji se osjećaju nesposobnim »spojiti kraj s krajem«. Za treću skupinu od devet zemalja članica (Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Malta, Portugal, Slovačka Republika, Španjolska i Velika Britanija) tipični su uglavnom umjerena razina učestalosti nepodmirenih obveza i osjećaja nesposobnosti pokrivanja financijskih rashoda. Konačno, četvrtu skupinu zemalja čine Češka Republika, Danska, Nizozemska, Švedska, Luksemburg i Njemačka. Njih obilježava manja učestalost nepodmirenih obveza i osjećaj nemogućnosti spajanja kraja s krajem (European Commission, 2013.b).

Prema drugačijoj podjeli, s obzirom na ukupno kretanje osobnog duga za vrijeme gospodarske krize, Chmelar (2013.) navodi kako se u prvoj skupini zemalja (Austriji, Cipru, Češkoj Republici, Finskoj, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu, Malti, Nizozemskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Slovačkoj i Švedskoj) nije dogodilo značajnije usporavanje porasta osobnog duga, nego se nakon kratke stagnacije čak i ubrzalo. U drugoj skupini zemalja (koju čine Belgija, Bugarska, Danska, Estonija, Grčka, Irska, Litva, Latvija, Mađarska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Španjolska i Velika Britanija) kriza je imala očit utjecaj na smanjivanje osobnog duga. Usprkos različitim kretanjima u dvije skupine zemalja, postoje zajednička obilježja i problemi prezaduženih osoba, što se izlaže u nastavku teksta.

## OBILJEŽJA I PROBLEMI PREZADUŽENIH OSOBA

Brojni autori (Kempson i Whyley, 1999.; Gloukoviezoff, 2006., 2007.; Russe-



ll, Maître i Donnelly, 2011.) jasno su pokazali neposrednu vezu između prezaduženosti i socijalne isključenosti. Socijalna isključenost je višedimenzionalni proces koji kida ili barem slabi povezanost pojedinca i zajednice. Većina istraživača upozorava na nepovoljan utjecaj prezaduženosti na zdravlja, pa time i pogoršani položaj na tržištu rada, narušavanje obiteljskog sklada i pojavu bračnih napetosti, otežanu mogućnost održavanja prijateljskih, rodbinskih i susjedskih veza, što sve vodi socijalnoj isključenosti.

Istraživanja prezaduženosti u Europi (Korcak, 2004.; Norder, 2005.; European Commission, 2013.b) istaknula su neka zajednička obilježja prezaduženih osoba. Financijski isključene osobe većinom su prezadužene i/ili s niskim dohotkom, nezaposlene osobe, korisnici pomoći u sustavu socijalne skrbi, osobe s poteškoćama u duševnom i tjelesnom razvoju, beskućnici te osobe koje imaju **lošu** financijsku povijest u službama bankarskih i sličnih registara. Posve je očigledna isključenost prezaduženih osoba iz financijskog i socijalnog života i partnerstva. Za alociranje političkog djelovanja i provedbenih mjera na što bolji način potrebno je raspolagati ne samo empirijskim podacima nego i spoznati teoretski okvir odrednica prezaduženosti.

Europska komisija (European Commission, 2013.b) naglašava kako je važno spoznati obilježja, odrednice i putove koji vode u prezaduženost. To podrazumijeva razmatranje resursa, motivacije, potreba, nastanka (stvaranja) potražnje, ponude na tržištu i povezane neracionalnosti. U pogledu resursa niska razina dohotka i suženi financijski izvori povećavaju opasnost od razvoda u ranoj fazi stvaranja obitelji, što dodatno uvećava opasnost od prezaduženosti. Istraživanja motivacije spoznala su raznovrsne važne primarne emocije, kao što su pohlepa, zavist i slično. Potrošnja i

ulaganja su aktivnosti usmjerene na zadovoljavanje primarnih emocija. Pojedinci ostvaruju zadovoljstvo na različite načine, među ostalim diversifikacijom potrošnje ili kupnjom roba i usluga zbog postizanja (ili potvrđivanje) statusa i prestiža. Različiti događaji u životu zahtijevaju različite iznose novca za pokrivanje svakodnevnih potreba. Financijske potrebe veće su za mlade osobe koje napuštaju obiteljski dom, za mlade parove koji tek počinju sa zajedničkim životom, za jednoroditeljske obitelji (samohrane roditelje), odnosno za obitelji s većim brojem djece. Marketinške aktivnosti sigurno imaju sugestivnu i manipulativnu moć kod stvaranja potražnje, pa promidžba motivira ljude na kupnju proizvoda i usluga koje im često uopće nisu potrebni i dostupni. Građani se stalno susreću s naraslom ponudom na tržištu koju stvaraju privatne banke, štedionice, osiguravajuća društva, maloprodajni lanci i druge ustanove koje pružaju financijske usluge. Štedljivi i pozorni životni stil usmjeren na upotrebu vlastitih raspoloživih sredstava bez zaduživanja jamči život bez duga, ali sve veće korištenje potrošačkih kredita i ubrzani razvoj financijskog tržišta jasno pokazuju daljnje proširenje broja korisnika.

Nadalje, neracionalnost je značajna odrednica krive procjene vlastitih financijskih sposobnosti. Kod kupovine (pogotovo na kredit) uglavnom se radi o impulzivnom ponašanju, pri kojemu kupci obično nisu svjesni stvarne vlastite financijske sposobnosti i mogućnosti kontinuiranog odricanja dijela dohotka za otplatu takvih kredita. K tome, prema stavovima bihevioralne ekonomije, postoji opća tendencija precjenjivanja vjerojatnosti povoljnih događaja što dovodi do neutemeljenog optimizma ljudi u procjeni vjerojatnosti da će se u budućnosti zarađivati više (Polšek i Bovan, 2013.). Ne smije se podcijeniti niti djelovanje pojave egocentrične pristranosti, prema kojem

se ljudi prisjećaju prošlosti u nerealnom ili precijenjenom obliku, odnosno, vjeruju kako su više zarađivali nego što su to stvarno činili i/ili lakše otplaćivali ranije kredite, slično kao što se ribolovci često prisjećaju da su ulovili ribu veću negoli je doista bila. To je povezano s učinkom izjednačavanja i zaoštrenja, odnosno distorzije pamćenja kojom se s vremenom gube detalji pamćenja, koju obično prati i »zaoštrenje« ili selektivno pamćenje nekih detalja koji su poprimili pretjerano značenje u usporedbi s detaljima ili aspektima koji su se »izravnali« (izbljediti). Kod potrošnje i odobravanja kredita često se javlja **iluzija asimetričnog uvida**, prema kojoj potrošači i tražitelji kredita vjeruju kako njihovo poznavanje drugih (u ovom slučaju financijskog tržišta i sustava odobravanja kredita) nadilazi tuđe poznavanje njih samih. Ujedno, prilikom zahtjeva za kredit tražitelji se pokušavaju prikazati u što boljoj slici jer nisu svjesni kako granice za procjenu kreditne sposobnosti banka postavlja i zbog njihove zaštite, kako ne bi preuzimali obveze koje nisu sposobni uredno ispunjavati. Iz razloga što u tome odnosu i banka preuzima rizik pogrešne procjene sposobnosti vraćanja, ona mora te troškove uključiti u višu kamatnu stopu. Ukratko, neracionalno ponašanje često potiče podcjenjivanje ukupnog iznosa koji treba vratiti, preuveličavanje iznosa budućeg dohotka koji će pojedinac ostvariti te dovodi do podcjenjivanja budućih troškova života i potrebnih sredstava za njihovo pokrivanje.

Zbog toga se javlja ozbiljna **neravnoteža prihoda i rashoda**, a za njezino rješavanje uglavnom postoje tri mogućnosti: a) povećati vlastiti dohodak, što je obično teško ili gotovo neostvarivo pogotovo u doba malih mogućnosti zapošljavanja i ostvarivanja dodatne zarade; b) smanjiti vlastite rashode, što je većinom jednostavnije nego povećati vlastiti dohodak, ali je

isto složeno i zahtjevno jer ljudi vole vjerovati u bolju i ljepšu budućnost i c) smanjiti vlastitu imovinu, prodajom stambenog prostora ili vrijednosnih papira, ali njihova vrijednost može jako fluktuirati ili se smanjiti. Također, imovina se može prodati samo jednom i to uglavnom znači manji dohodak u budućnosti. Konačno, ako se ne može postići ravnoteža prihoda i rashoda, tada vjerovnici na službenom financijskom tržištu smatraju svoje stranke neodgovornim i/ili nepouzdanim te im ne odobravaju kredite. To zadužene osobe prisiljava da se obrate za pomoć na neslužbenom financijskom tržištu – zelenošima i lihvarima – što ih dovodi u još gori, gotovo bezizlazan financijski položaj.

Osobe pogođene prezaduženošću najčešće su u tom položaju zbog neočekivanih životnih poteškoća kao što su nezaposlenost ili bolest, odnosno zbog izuzetnih financijskih zahtjeva, na primjer, vezanih uz razvod braka i slično. Pozornost političkih rasprava usmjerena je na prikupljanje podataka o »formalnim dugovima« prema financijskim institucijama i poduzećima pružateljima komunalnih usluga. Trebalo bi također obuhvatiti i novac pozajmljen na neformalnom tržištu jer obitelji, kada su u financijskim teškoćama, pozajmljuju od rodbine ili poznanika. Društvena pomoć prijatelja i šire obitelji može nakratko olakšati stanje u kojem se kućanstvo nalazi. Ipak, ako se javlja opasnost da dužnik neće moći vraćati svoje dugove prema prijateljima ili široj porodici, lako dolazi do pucanja društvenih mreža i kućanstvo lako upada u socijalnu isključenost baš u trenutku kada mu je društvena pomoć najpotrebnija.

Očito postoje mnoge negativne posljedice prezaduženosti, ali nije posve jasna njihova snaga i utjecaj. Europska komisija (European Commission, 2013.b) u velikom ispitivanju 277 stručnjaka za pitanja prezaduženosti iz financijskog sektora,

nevladinih udruga, javnih tijela i nezavisnih analitičara iz 6 zemalja članica EU-a (Francuska, Mađarska, Njemačka, Slovenija, Španjolska i Velika Britanija), došla je do zaključka kako je najvažnija posljedica prezaduženosti smanjenje životnog standarda (s prosječnom ocjenom 7,8 u rasponu od 1 do 10), nakon čega slijedi pogoršanje blagostanja obitelji (7,4). Iduća visoko ocijenjena posljedica bila je financijska isključenost (7,2). Od važnosti su i kategorije kao što su pogoršanje mentalnog zdravlja i raspad obitelji (svaka 6,3) te gubitak stambenog prostora (6,4). Nešto manje značajne posljedice bile su smanjivanje aktivnosti na tržištu rada (5,8) i isključivanje komunalnih usluga (5,9). Ispitanici vjeruju kako je najmanje vjerojatna (iako ne zanemariva) opasnost od beskućništva (4,7) i povratak u ovisnost od alkohola ili droge (5,0).

S povećanjem dugovanja, posebice otplate kredita i plaćanja režija, pogoršao se važan aspekt kakvoće života: sigurnost stanovanja. Europsko istraživanje o kvaliteti života, što ga provodi Europska zaklada za poboljšanje kvalitete života i rada iz Dublina (Eurofound, 2012.), nedvojbeno pokazuje kako se povećao postotak Europljana koji se boje da bi mogli izgubiti svoje stambene objekte sa 4% u 2007. na 6% u 2011. Iako većina ispitanika još uvijek vjeruje kako neće morati napustiti svoj stambeni objekt, uočljivo je smanjivanje tog udjela. Dok se 2007. godine oko 85% osoba koje su imale dugoročni stambeni kredit osjećalo sigurnima vjerujući kako je gotovo nemoguće da ostanu bez stana jer ga ne mogu otplaćivati, 2011. godine taj se postotak smanjio za 6 postotnih bodova te je iznosio 79%.

Prema Europskoj komisiji (European Commission, 2013.b), znatan broj ispitanika u odabranim zemljama istaknuo je osjećaj stigmatiziranosti zbog prezaduženosti, što potiče izoliranost i povlačenje iz sudje-

lovanja u društvenom životu. Jedan njemački ispitanik u dugovima izjavio je kako se osjeća da živi kao u kavezu. Drugi čimbenik je nedostatak novca, kao posljedica prioriteta otplate dugova i nepodmirenih obveza režija. U velikom broju slučajeva, socijalne aktivnosti su bile prva žrtva smanjivanja rashoda što dovodi do raznih oblika socijalne isključenosti. Najčešće je riječ o nemogućnosti financiranja sudjelovanja u raznovrsnim programima, tako da djeca iz prezaduženih obitelji ne polaze izvanškolske aktivnosti ili ne mogu ići na školske izlete. Prezaduženi roditelji većinom nemaju novaca koje bi dali svojoj djeci u tinejdžerskoj dobi za izlaske ili odlazak na more. Zbog neizlazaka, odnosno neposjećivanja rodbine i prijatelja, budući da ne mogu uzvratiti gostoprimstvo, svijet prezaduženih ljudi se **smanjuje** te oni odustaju od društvenih okupljanja, neformalnih prijateljskih sastanaka, odlazaka na sportske aktivnosti i izlete.

To može imati zanemariv negativan utjecaj na osobu koja nije druželjubiva, ali mnoge prezadužene osobe u više istraživanja jako pate zbog socijalne isključenosti. Tako su se u analizi Europske komisije (European Commission, 2013.b) ispitivali i stavovi prezaduženih osoba koje su navodile kako se osjećaju socijalno isključenima zbog stigme uslijed duga, a i stoga što jednostavno nemaju novca za uključivanje u svakodnevnom životu. Ne mogu odlaziti na koncerte i druge kulturne aktivnosti, odnosno priuštiti si obične stvari poput dnevnih novina. Dugotrajna nezaposlenost i prezaduženost, obično osim navedenih oblika socijalne isključenosti, znače i otežanu dostupnost odgovarajuće zdravstvene zaštite jer je širom Europe očit trend privatizacije zdravstvenog osiguranja i porasta troškova zdravstvene zaštite. To pojačava postojeće obiteljske napetosti i ugrožava ionako loše zdravstveno stanje prezaduženih osoba.



Mnoga su istraživanja potvrdila kako osobna prezaduženost ima neželjene i opasne posljedice na zdravlje poput naglog gubitak tjelesne težine, čestih glavobolja, živčane rastrojenosti te pretjerane upotrebe lijekova, posebice sedativa. Za Finsku su Hintakka i suradnici (1999.) spoznali kako je upotreba pilula za spavanje i drugih sedativa približno četiri puta veća kod prezaduženih osoba u odnosu na cjelokupno stanovništvo. Alwin i Renenson (1986.) ustanovili su značajnu povezanost između nemogućnosti vraćanja duga i nepovoljnih posljedica na psihološku stabilnost osobe. Kavanagh (2000.) navodi nepovoljne učinke na mentalno stanje pogođene osobe: osjećaj krize, zabrinutost, strah, frustracije i napetosti, sukobi s bračnim partnerima i djecom, pojačano obiteljsko nasilje, stres i depresiju, sklonost samoubojstvu. Takve navode potvrđuje i istraživanje Nykanena i suradnika (1995.) gdje se pokazalo kako preko 70% ciljane skupine prezaduženih osoba pati od mentalnih poteškoća, što je tri puta više u odnosu na ukupno finsko stanovništvo. I tu je svaka treća osoba razmišljala o samoubojstvu, dok je to kod ukupnog stanovništva zabilježeno tek kod 3% ispitanika.

Pomoću panel podataka o pojedincima od 1991. do 2008. godine, Gathergood (2012.) je za Veliku Britaniju zaključio kako osobe koje teško podmiruju svoje financijske obveze i dugove dvostruko više pate od problema mentalnog zdravlja ili trpe zbog ozbiljnih problema uznemirenosti u usporedbi s cjelokupnom populacijom. Nadalje, građani koji imaju poteškoća s plaćanjem režija ili otplatom stambenih kredita imaju tri puta veću vjerojatnost javljanja problema mentalnog zdravlja od ukupnog stanovništva. Ahlstrom i suradnici (1998.) istraživali su zdravlje i kvalitetu života prezaduženih Šveđana koji su imali vrlo slabu kvalitetu zdravstvenog stanja, posebice u

pogledu mentalnog zdravlja, vitalnosti, socijalnog i tjelesnog funkcioniranja, a mnogo su više od cjelokupne populacije trpjeli od tjelesnih bolova. Keese i Schmitz (2011.) su za Njemačku zaključili kako prezaduženost snažno korelirala s tjelesnim i mentalnim bolestima te pretilošću. Posebno je zabrinjavajuće što, prema spoznajama Fitcha i suradnika (2007.), čak niti psihijatrijski tretmani nisu previše učinkoviti u rješavanju psihičkih problema uzrokovanih prezaduženošću. Pogoršano zdravstveno stanje potiče porast rashoda vezanih uz očuvanje zdravlja, što vjerojatno povratno povećava prezaduženost i socijalnu isključenost. Zbog složenosti prezaduženosti i njezinih nepovoljnih utjecaja na pojedinca i društvo potrebno je razviti učinkovit **sustav sprječavanja i ublažavanja osobne prezaduženosti, što se izlaže u sljedećem poglavlju.**

## **SUSTAV SPRJEČAVANJA I UBLAŽAVANJA OSOBNE PREZADUŽENOSTI**

Prema Europskoj komisiji (European Commission, 2013.b), učinkovit sustav sprječavanja i ublažavanja osobne prezaduženosti temelji se na uravnoteženom sustavu mjera koji se može grupirati u četiri skupine: a) prevencija, b) rješavanje problema koji nastaju na financijskom tržištu, c) pomaganje, rješavanje i rehabilitacija te d) srodna pitanja. Poseban je naglasak na prevenciji pa se njoj posvećuje i najveća pozornost.

*A) Prevencija obuhvaća financijsko obrazovanje i osposobljavanje usmjereno na razvoj financijske pismenosti, odgovorno pozajmljivanje te ranu uključenost kreditora i/ili vjerovnika*

**Financijsko obrazovanje i osposobljavanje vezano uz financijsku pismenost**

– kod definiranja financijske pismenosti, najčešće se navodi OECD-ova definicija (OECD, 2005: 13): »Financijsko opismenjavanje je proces u kojem financijski potrošači poboljšavaju svoje razumijevanje financijskih proizvoda i koncepata te putem informacija, uputa i/ili objektivnih savjeta razvijaju potrebne vještine i sigurnost kako bi postali svjesniji financijskih rizika i prilika, mogli donositi utemeljene odluke, znali gdje se obratiti za pomoć te poduzimali druge odgovarajuće mjere za poboljšanje svoje financijske dobrobiti«. Ovdje je očiti naglasak na informacijama, uputama i savjetima. Pod informacijama se misli na pribavljanje činjenica i pružanje znanja potrošačima koja poboljšavaju svijest, odnosno podižu razinu opreznosti u prepoznavanju financijskih prilika, mogućnosti izbora u financijskim odlukama te posljedica financijskih odluka. Upute se odnose na usvajanje vještina i sposobnosti razumijevanja financijskih termina i koncepata na temelju smjernica i treninga. Savjeti podrazumijevaju da potrošači dobiju odgovore o općim financijskim pitanjima i proizvodima tako da oni mogu na najbolji način upotrijebiti financijske informacije i upute koje su primili. Financijska pismenost podiže razinu individualne odgovornosti pojedinaca u shvaćanju i preuzimanju rizika kod donošenja financijskih odluka te pomaže prilikom razvoja osobnih planova zadržavanja.

Financijska se pismenost odnosi na sve vrste financijskih odluka za osobne, obiteljske ili poslovne potrebe. Ona obuhvaća financijske odluke o novcu, inflaciji, štednji, kamatnim stopama, investicijama, dugu, kreditnom i valutnom riziku te svim ostalim financijskim ugovorima i drugim financijskim instrumentima. Kao posebno područje financijske pismenosti navodi se razvoj individualne odgovornosti u planiranju izdvajanja za otplatu budućeg kredita

i troškova. Financijska je pismenost važna zbog toga što financijski obrazovani potrošači pridonose učinkovitoj sinergiji financijskog i realnog sektora, što ima pozitivan učinak na cjelokupni gospodarski rast i razvoj. S druge strane, važnost financijske pismenosti leži i u tome što smanjuje rizike individualnih pogrešnih odluka te se time smanjuje pojedinačno i ukupno siromaštvo i socijalna isključenost.

Izvori financiranja nacionalnih kampaanja širenja financijske pismenosti u javnom sektoru su nadležna ministarstva financija i/ili gospodarstva, regulatori financijskih usluga te središnje banke. Isto tako, javni obrazovni sustav, kao dio javnog sektora, od osnovne i srednje škole do visokog obrazovanja, također treba biti uključen u proces širenja financijske pismenosti putem edukacijskih programa na redovitoj ili povremenoj bazi. Od drugih predstavnika javnog sektora tu su također i različite gospodarske i obrtničke komore ili udruženja koja mogu imati interes u financijskom i štednom opismenjavanju stanovništva.

U cilju unaprjeđenja financijske pismenosti stanovništva, OECD je osnovao Međunarodnu mrežu za financijsko obrazovanje (*International Network on Financial Education* – INFE) koju čini oko 150 institucija iz 75 zemalja. Mreža svake druge godine organizira konferencije, razmjene informacija i mišljenja te rasprave o programima, inicijativama, problemima s podacima i istraživanjima na temu financijske edukacije. Osim toga, mreža se zalaže za priznavanje međunarodnih standarda vezanih uz financijsku pismenost te osigurava vodiče, upute i koordinaciju za one koji se tek uključuju u programe financijskog obrazovanja. INFE je provela analizu financijske pismenosti stanovništva u 14 zemalja na četiri kontinenta (u Europi u Češkoj Republici, Estoniji, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Norveškoj, Poljskoj i

Velikoj Britaniji). Pitanja obuhvaćena upitnikom pokrivaju širok spektar važnih tema kao što su planiranje troškova i upravljanje novcem, štednja i dugoročno planiranje te korištenje različitih financijskih proizvoda. Rezultati istraživanja upućuju na nedostatak financijske pismenosti kod velikog broja ispitanika, pri čemu njihovi stavovi i znanja u velikoj mjeri variraju i ovise o socio-demografskim čimbenicima (Atkinson i Messy, 2012.).

Za razvoj dobre prakse i poboljšanje stanja financijske pismenosti, OECD (2005.) ističe kako vlade i svi dionici trebaju promovirati nepristranu, poštenu i ravnopravnu financijsku edukaciju u kojoj treba koordinirano i učinkovito razvijati obrazovne programe. Financijsko obrazovanje mora započeti još u osnovnoj školi s ciljem što ranijeg i bržeg financijskog obrazovanja stanovnika. Financijsko obrazovanje treba biti dio dobrog sustavno poticanog javnog upravljanja financijskih institucija. Programi i strategije financijskog obrazovanja trebaju biti posebice usmjereni na važne aspekte životnog planiranja, kao što su štednja, dugovi i osiguranje, kao i na izgradnju financijskog kapaciteta, a tamo gdje je prikladno treba ciljati na specifične skupine stanovnika/korisnika i prilagodbu programa obrazovanja njihovim potrebama, u onoj mjeri koliko je to moguće.

Europska komisija (European Commission, 2009.) također se uključila u podršku programima financijskog obrazovanja, pa je na sastanku ekspertne skupine za financijsko obrazovanje posebna pozornost posvećena važnosti financijskog obrazovanja i načinima povećanja svijesti i približavanja te teme što većem krugu korisnika. Ujedno, predstavnici OECD-a na temelju svog iskustva preporučili su znatno intenziviranje aktivnosti oko razvijanja svijesti o financijskom obrazovanju te dugoročnoj edukaciji.

**Odgovorno pozajmljivanje** – obuhvaća prije svega obvezu **kreditora ili vjerovnika da na transparentan i razmjerno jeftin način provjeri kreditnu sposobnost i financijsko stanje dužnika. To se najčešće provodi pomoću kreditnog registra, odnosno baze podataka o kreditnim obvezama potrošača.** Registar ima tri glavne uloge. Prva je skupljanje podataka, a što su podaci potpuniji, to će biti veća njihova vrijednost jer se dobiva potpuna slika o zaduženosti svakog potrošača. Druga uloga je održavanje tih podataka, što obuhvaća redovito ažuriranje kada su na raspolaganju novi zapisi i ispravljanje mogućih pogrešaka. Treća uloga je dostava informacija na način koji korisnicima omogućava učinkovito donošenje odluka. Obično registar dobiva podatke od svih korisnika, sa stanjem svih kreditnih računa na kraju mjeseca. Zauzvrat, korisnici – banke i financijske ustanove poput štedionica i kreditnih zadruga – imaju pravo od registra dobiti informacije (kreditni izvještaj) o potrošačima. Registar ne određuje bonitet nekog potencijalnog dužnika, već samo daje objektivne informacije o prethodnom izvršavanju njegovih kreditnih obveza. Najveće prednosti su za potrošače da ih njihov financijski partner »bolje« poznaje. Na taj način, razumno koristeći kreditne povlastice, mogu bolje i više kupiti, postižući povoljnije uvjete kreditiranja. Za one potrošače koji možda ne mogu sami dobro ocijeniti svoje obveze po kreditima, zahvaljujući informacijama koje registar ima, banka će ukoliko ne odobri kreditni zahtjev, vjerojatno uspjeti spriječiti prezaduženost potrošača i tako ih sačuvati od neugodnih situacija u koje bi ih dovelo moguće nepodmirivanje obveza. **Nadalje, neke zemlje usvojile su standard minimalnog dohotka** – prema kojem se kućanstvo može zaduživati ovisno o svojoj brojnosti i strukturi te u skladu s dohotkom koji ostvaruje. **Financijske ustanove moraju pošto-**

vati pravila koja su u travnju 2013. godine dogovorili Europski parlament i Vijeće Europske unije u cilju bolje zaštite potrošača kod uzimanja dugoročnih stambenih kredita. To uključuje odredbu prema kojoj građani imaju pravo na Europski standardizirani informacijski obrazac (*European Standardised Information Sheet*) kako bi stekli lakši uvid i omogućili usporedbu uvjeta kredita koji se nude na financijskom tržištu. Posve je očito kako je važno osnaživati financijske institucije u provjeravanju sposobljenosti korisnika za čitanje i razumijevanje informacija, naročito onih koje se odnose na dugoročne obveze ili financijske usluge s potencijalno značajnim financijskim posljedicama.

**Rano uključivanje kreditora i/ili vjerovnika** pokazalo se kao jako korisna mjera. U Velikoj Britaniji postoji dobra praksa prema kojoj kreditori i vjerovnici kontaktiraju osobe za koje vjeruju da mogu imati problema s otplatama duga. Pritom je od velike koristi izražavanje tona razumijevanja i suosjećanja te informiranja o ponudi samostalnih ili institucionalnih savjetodavnih službi. U Nizozemskoj se, čim se pojave problemi s plaćanjem stanarine, osobu upućuje u službu za financijske savjete.

*B) Mjere rješavanja problema koji nastaju na tržištu obuhvaćaju izradu vodiča za lakše razumijevanje financijskog tržišta i problema prezaduženosti te odgovornu naplatu dospjelog duga*

**Vodiči** za građane i **upute** za kreditore i vjerovnike pokazali su se u više zemalja kao vrlo učinkovito sredstvo pri naplati nepodmirenih dugovanja. Takve dokumente obično izdaju javna tijela (u obliku propisa, smjernica ili uputa) i financijske ustanove, a ponekad i druge organizacije.

**Odgovorna naplata dospjelog duga** pokazala se kao važan način očuvanja digni-

teta zaduženih osoba i to tako da se personalizacijom postupka poštuje njihova privatnost i pokuša spoznati specifične uvjete i teškoće svake zadužene osobe.

*C) Pomaganje, rješavanje i rehabilitacija sastoje se od izvansudske nagodbe, kolektivnog rješavanja problema duga, zakonskog postupka za oprost duga i prevencije financijske isključenosti*

**Izvansudska nagodba** postoji i **besplatna** je za prezaduzene osobe u Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Nizozemskoj, Portugalu, Slovačkoj, a postoji i u Velikoj Britaniji gdje se naplaćuje. U nekim zemljama članica formalna izvansudska nagodba je obvezna prije sudskog postupka namirivanja duga. Prema analizi Europske komisije (European Commission, 2013.b), čini se kako je izvansudska nagodba prilično učinkovit način rješavanja problema osobne prezaduženosti, što je smatralo preko trećine (34%) ispitanika, dok je svega 9% bilo nesklono tom modelu. U Nizozemskoj, sedam od deset slučajeva prezaduženosti uspjelo se riješiti izvansudskim nagodbama, ali s druge strane, čini se kako taj sustav ima ograničeno djelovanje u Austriji, Grčkoj i Njemačkoj.

**Kolektivno rješavanje problema duga** – U Belgiji pozitivan utjecaj ima Zakon o kolektivnom podmirenje duga i to tako što se osoba zadužena kod različitih vjerovnika obraća za pomoć opunomoćenom i stručnom posredniku koji stupa u kontakt sa svim vjerovnicima i zajedno pronalaze rješenje problema.

**Zakonski postupak za oprost duga** poput postupka osobnog stečaja jedan je od najčešće primjenjivanih modela rješavanja kronične prezaduženosti. Zapreke za veće i lakše korištenje takvog pristupa su razmjerno visoke naknade i prestrogo utvrđeni kriteriji te obično nepostojanje i/

ili nedovoljna dostupnost nezavisnog tijela koje bi pomoglo dužnicima i vjerovnicima u pronalaženju rješenja. Stoga je vrlo mali broj kućanstava u Velikoj Britaniji i Sloveniji uspješno prošao cjelokupni postupak stečaja. Takvi su modeli ipak korisni kod usklađivanja razdoblja otplate duga, a njihova najvažnija socijalna komponenta je očuvanje dostojanstva života prezadužene osobe.

**Financijska isključenost** javlja se u različitim oblicima, i to od nemogućnosti dobivanja bankovnih kredita do nedostupnosti najvažnijih financijskih usluga. Prevencija financijske isključenosti podrazumijeva da osobe u financijskim teškoćama ipak imaju (makar ograničenu) dostupnost kredita i financijskih usluga. Potrebno je da imaju bankovni račun kako bi mogle raditi i redovito primati plaću, unajmiti stan i polako se vratiti u normalan život. Kako smo naveli, nedostupnost kredita na službenom financijskom tržištu prisiljava prezadužene osobe da se još dodatno nepovoljnije zadužuju kod zeleniša i lihvara. Prema nalazima Fondevillea i suradnika (2010.), financijska isključenost u EU-u uslijed dospelog duga koji je veći od mjesečnog dohotka kućanstva, manja je kod kućanstava u kojima su članovi stariji od 65 godina. S druge strane, ona dosta češća pogađa – gotovo svako dvadeseto – kućanstva čiji su članovi u dobnjoj skupini od 25 do 29 godina.

*D) Srodna pitanja obuhvaćaju osiguranje odgovarajućeg dohotka i savjetovanje u vezi duga*

**Osiguranje odgovarajućeg dohotka** presudna je odrednica uspješnog rješavanja prezaduženosti kućanstava. Ukoliko članovi tako pogođenih kućanstava nađu pristojno plaćeni posao ili povećaju svoj dohodak, velika je vjerojatnost da će uz odgovarajuću pomoć društva i/ili neposredne

sredine uspjeti riješiti svoju prezaduženost ili neće više upadati u nju. Ekonomska ranjivost, siromaštvo i socijalna isključenost neposredno su vezani uz (dugotrajnu) nezaposlenost ili rad na slabo plaćenim poslovima. Stoga je osim rješavanja pitanja prezaduženosti, odgovarajućim programima osposobljavanja, usavršavanja i obrazovanja važno unaprijediti zapošljivost takvih osoba kako bi bile zanimljive za moguće poslodavce. U uvjetima ograničenih mogućnosti zapošljavanja, ciljanim socijalnim transferima potrebno je pomoći osobama koje su najviše pogođene prezaduženošću jer tada one ne gube vezu s tržištem rada, što je dobro i za gospodarstvo i za društvo u cjelini.

**Savjetovanje u vezi duga** u načelu podrazumijeva pružanje nezavisne i holističke usluge u kojoj će se poštovati osobnost i dostojanstvo prezadužene osobe. Takva bi usluga trebala biti besplatna, dostupna, razmjerno brza i prilagođena individualnim potrebama. Kao posebno dobar primjer može se istaknuti britanska Savjetodavna služba za financije i proračun (*The Money Advice and Budgeting Service*) koju čini mreža lokalnih projekata specijaliziranih za pomoć osobama s financijskim teškoćama. Služba je predviđena za pojedince i obitelji, najčešće s niskim dohotkom, koji trebaju pomoć u upravljanju osobnim financijama kako bi izašli iz problema sa svojim vjerovnicima. Usluga je besplatna za korisnike i povjerljiva. Slični programi razvijeni su u Austriji i Njemačkoj. U nekim zemljama, kao što su Finska i Nizozemska, postoji i zakonodavna obveza lokalnih vlasti za pružanje savjeta u pogledu prezaduženosti. Takve se usluge obično financiraju iz javnih izvora i uglavnom su besplatne za korisnika. U njihovo pružanje i financiranje često se uključuju kreditne i druge financijske ustanove ili organizacije – poput telefonskih tvrtki ili komunalnih poduzeća – koje imaju velike



koristi od povećane naplate nepodmirenih obveza. Kako bi se očuvala nezavisnost pružanja savjetodavnih usluga, dobro je da postoji samostalna ustanova ili tijelo zaduženo i odgovorno za prikupljanje i distribuciju sredstava. Kao pozitivan primjer, može se navesti Fond protiv prezaduženosti koji duži niz godina uspješno posluje u Belgiji. Svaki vjerovnik uplaćuje u fond u skladu s izračunima ukupnih nepodmirenih obveza, a prikupljena sredstva služe za pokriće troškova medijatora i drugih savjetodavnih tijela uključenih u smanjivanje prezaduženosti. Zasad je razmjerno slab uvid u učinkovitost savjetovanja u vezi duga. Iako bez sumnje pritom nastaju određeni kratkoročni društveni troškovi, to ipak omogućava mnogo veće smanjivanje drugih dugoročnih troškova. U Nizozemskoj je studija troškova i koristi (engl. *cost-benefit* analiza) iz 2011. na temelju podataka iz 5 većih općina zaključila kako je svaki euro potrošen na savjetovanje u vezi duga značio uštedu više od 2 eura u socijalnim rashodima (Kruis i sur., 2011.).

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Cilj rada je razmatranje stanja i aktivnosti za ublažavanje prezaduženosti kao važne odrednice socijalne isključenosti u članicama EU-a, sa željom da se s njima upoznaju hrvatski čitatelji i donositelji mogućih političkih mjera. Prezadužene osobe i njihove obitelji – koje imaju teškoća s otplatama stambenih i drugih kredita, neplaćenim režijama i/ili računima za telefon – mogu doživjeti da im isključe struju ili im uslijed ovrhe uzmu stan. Kako bi spojile kraj s krajem, te obitelji moraju štedjeti na najvažnijim životnim potrebama i hrani za sebe i svoju djecu. U sadašnjim uvjetima gospodarskih teškoća prilično je nerealno povećanje dohotka za ta kućanstva. Članovi ovih kućanstava često doživljavaju

zdravstvene probleme i trpe zbog stresa te osjećaju veliku nesigurnost u smislu neizvjesnog stambenog smještaja.

Dužnički problemi mogu biti čimbenik koji doprinosi napetostima u kućanstvima i njihovom mogućem raspadu. Posljedice mogu biti složene i opasne poput razvoda i/ili beskućništva, a gotovo uvijek vode i do socijalne izolacije pogođene osobe i članova njezinog kućanstva. Socijalna isključenost je vrlo ozbiljna stvar, ljudi se stide zbog svoje prezaduženosti, zatvaraju se u kuću, navlače zavjese da se ne zna kako su kod kuće, ako slučajno dolazi »inkasator« ili utjerivač duga. Često se podcjenjuje društvene posljedice osobne prezaduženosti, odnosno narušavanje socijalne kohezije i trganje socijalnog tkiva.

Prezaduženost nije jednoobrazan problem. Među osobama koje rade na slabije plaćenim poslovima i dugotrajno nezaposlenima prezaduženost obično proizlazi iz nagomilanih neplaćenih režija i/ili otplate kredita i dugova po kreditnim karticama. Kriza s mnogim otpuštanjima i smanjivanjem naknada u sustava socijalne skrbi dovela je do povećanja te skupine, koja uglavnom čini većinu osoba pogođenih prezaduženošću. Ipak, najveći dio porasta broja prezaduženih u Europi uzrokovala je druga skupina građana: osobe koje su radile na pristojno plaćenim poslovima, a zbog gubitka posla imaju velike teškoće s otplatom svojih stambenih i drugih kredita, a istodobno ne vide neko značajnije poboljšanje svog dohodovnog stanja.

Između ovih skupina i unutar njih postoje velike razlike u uzrocima i posljedicama prezaduženosti, ali ipak postoje i sličnosti jer se brojni korisnici financijskih usluga ne ponašaju savjesno te se izlažu prevelikim financijskim opterećenjima i rizicima koje ne mogu podnijeti. Kod dugoročnog zaduživanja zbog kupovine nekretnina na kredit često se radi o impulzivnom ponašanju, pri

kojemu kupci nisu svjesni stvarne vlastite financijske sposobnosti i mogućnosti kontinuiranog odricanja dijela dohotka za otplatu takvih kredita. Prilikom podnošenja zahtjeva za kredit tražitelji se pokušavaju prikazati u što boljoj slici jer nisu svjesni kako granice za procjenu kreditne sposobnosti banka postavlja i zbog njihove zaštite, a sve kako ne bi preuzimali obveze koje nisu sposobni uredno ispunjavati. Zato što i banka preuzima rizik pogrešne procjene sposobnosti vraćanja, ona mora te troškove uključiti u višu kamatnu stopu.

Stoga se u EU-u provode raznovrsne, prije svega preventivne i edukativne aktivnosti kako bi građani naučili savjesno gospodariti dohotkom i obranili se od impulzivne kupnje iznad osobnih sposobnosti mjesečnih odricanja od potrošnje. Dugotrajno financijsko zdravlje zahtijeva dugoročno financijsko planiranje i razvijanje vještina financijske analize, a financijski pismeni potrošači osnaženi su potrošači. Tako se ujedno umanjuju i mnogobrojni društveni troškovi vezani uz sustav socijalne skrbi kao što su socijalne pomoći, smanjuju se rashodi za zdravstvenu zaštitu i ublažava socijalna isključenost.

## LITERATURA

- Ahlström, R. (1998). Overindebtedness affects health – what are the costs to society?. *Money Matters*, (3), 18-22.
- Ahlström, R. (2000). Overindebtedness and the costs to society in *Money Advice & Budgeting Service*. National Conference „Debt – whose problem is it anyway?“.
- Aldwin, C., & Revenson, T. A. (1986). Vulnerability to economic stress. *American Journal of Communal Psychology*, 14(2), 161-174. doi: 10.1007/BF00911819
- Atkinson, A., & Messy F. (2012). Measuring financial literacy: Results of the OECD, International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 15. Paris: OECD. Available at [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/measuring-financial-literacy\\_5k9csfs90fr4-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/measuring-financial-literacy_5k9csfs90fr4-en)
- Bancroft, J. H., Skrimshire, A. M., & Simkin, S. (1976). The reasons people give for taking overdoses. *British Journal of Psychiatry*, 128(6), 538-548. doi: 10.1192/bjp.128.6.538
- Bejaković, P. (2010). Osobna prezaduženost. Zagreb: Institut za javne financije.
- Brown, S., Garino, G., Taylor, K., & Price, S. W. (2005). Debt and financial expectations: An individual- and household-level analysis. *Economic Inquiry*, 43(1), 100-120. doi: 10.1093/ei/cbi008
- Chmelar, A. (2013). Household debt and the European crisis. Paper presented at the ECRI Conference, 16 May 2013 organised by the European Credit Research Institute (ECRI) and the Centre for European Policy Studies (CEPS). Brussels: The European Credit Research Institute (ECRI), The Centre for European Policy Studies (CEPS).
- European Commission. (2008). Towards a common operational European definition of overindebtedness. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- European Commission. (2009). The financial crisis and financial education report. Second Meeting of the Expert Group on Financial Education. Brussels: European Commission. Available at [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/capability/financial\\_crisis\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/capability/financial_crisis_report_en.pdf)
- European Commission. (2013a). Confronting homelessness in the European Union. SWD(2013) 42 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2013b). The over-indebtedness of European households: Updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Brussels: DG Health and Consumers. Part 1 Synthesis of Finding available at [http://ec.europa.eu/consumers/financial\\_services/reference\\_studies\\_documents/docs/part\\_1\\_synthesis\\_of\\_findings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/part_1_synthesis_of_findings_en.pdf) Part 2 Country

- Reports available at [http://ec.europa.eu/consumers/financial\\_services/reference\\_studies\\_documents/docs/part\\_2\\_synthesis\\_of\\_findings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/part_2_synthesis_of_findings_en.pdf)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2012). Third European quality of life survey – Quality of life in Europe: Impacts of the crisis. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2013). Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at [http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/efl373en.pdf](http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/efl373en.pdf)
- European National Public Health Institutes. (2013). European National Public Health Institutes Directors' Meeting 25-26 April 2013. Dublin: European National Public Health Institutes. Available at [http://www.ianphi.org/documents/pdfs/FINAL\\_European%20NPHI%20Directors%20meeting\\_Dublin%202013\\_Report.pdf](http://www.ianphi.org/documents/pdfs/FINAL_European%20NPHI%20Directors%20meeting_Dublin%202013_Report.pdf)
- Eurostat. (2015). EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - scope and audience. Available at [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_%28EU-SILC%29\\_methodology](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_%28EU-SILC%29_methodology)
- Fagan, W. P. (1997). A consumer is a consumer – When is a consumer not a consumer?. Paper presented at the 2nd European Conference on Money & Debt Advice. Hameenlinna: Aulan-ko.
- Fitch, C., Chaplin, R., Trend, S., & Collard, S. (2007). Debt and mental health: The role of psychiatrists'. *Advances in Psychiatric Treatment*, 13(3), 194-202. doi: 10.1192/apt.bp.106.002527
- Fondeville, N., Ozdemir, E., & Ward, T. (2010). Over-indebtedness: New evidence from the EU-SILC social module. Research Note 4. Brussel: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Gathergood, J. (2012). Debt and depression: Causal links and social norm effects. *The Economic Journal*, 122(3), 1094-1114. doi: 10.1111/j.1468-0297.2012.02519.x
- Girouard, N., Kennedy, M., & André, C. (2006). Has the rise in debt made households more vulnerable?. OECD Economics Department Working Paper, No. 535. Available at <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp%282006%2963>
- Gloukoviezoff, G. (2006). From financial exclusion to overindebtedness: The paradox of difficulties for people on low income?. In L. Anderloni, M. D. Braga & E. Carluccio (Eds.), *New frontiers in banking services. Emerging needs and tailored products for untapped markets* (pp. 213-245). Berlin: Springer.
- Gloukoviezoff, G. (2007). The link between financial exclusion and over-indebtedness. Available at <http://www.fininc.eu/gallery/documents/working-papers/working-paper-financial-exclusion-over-indebtedness-final.pdf>
- Hatcher, S. (1994). Debt and deliberate self-poisoning. *British Journal of Psychiatry*, 164(1), 111-114. doi: 10.1192/bjp.164.1.111
- Hintakka, J., Kontula, O., Saarinen, P., Tanskanen, A., Koskela, K., & Viinamaki, H., (1998). Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 98(6), 493-496. doi: 10.1111/j.1600-0447.1998.tb10125.x
- Hintakka, J., Kontula, O., Koskela, K., & Viinamaki, H. (1999). Do the debts take your health?. *Suomen laakerilehti*, 34(54), 4209-4212.
- Kavanagh, A. (2000). Complementarity issues, money advice & budgeting service. In *National Conference 2000 - Debt - whose problem is it anyway?* (pp. 29-39). Available at [http://www.mabs.ie/publications/conference\\_reports/MABS%20Conference%202000%20Report.pdf](http://www.mabs.ie/publications/conference_reports/MABS%20Conference%202000%20Report.pdf)
- Keese, M., & Schmitz H. (2011). Broke, ill, and obese: The effect of household debt on health. SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 350, DIW Berlin. Berlin: The German Socio-Economic Panel (SOEP). Available at <http://ssrn.com/abstract=1750216>

- Kempson, E., & Whyley, C. (1999). Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion. Bristol: Policy Press.
- Korczak, D. (2004). The Money Advice and Budgeting Service Ireland. A service to help people with financial problems and to tackle over-indebtedness (Synthesis Report). Brussels: EC DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Available at [http://www.euro-centre.org/data/1138965609\\_36492.pdf](http://www.euro-centre.org/data/1138965609_36492.pdf)
- Kruis, G., Jungmann, N., & Blommesteijn, M. (2011). Social economic benefit of volunteer projects within debt aid. Amsterdam: Social Force and Regioplan.
- Morgan, H. G., Burns-Cox, C. J., Pocock, H., & Pottle, S. (1975). Deliberate self-harm: Clinical and socio-economic characteristics of 368 patients. *British Journal of Psychiatry*, 127(12), 564-575. doi: 10.1192/bjp.127.6.564
- Nykanen, M., Kontula, O., Palonen, K., & Liukkonen, M., (1995). Economical peace in the high of the storm. STAKES Report, No. 171. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Norder, H. (2005). Debt solving activities. Define the optimal organizational structure for being effective and realizing continuity for the next five to ten years. Groningen: Hanzehogeschool.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2005). Improving financial literacy: Analysis of issues and policies. Paris: OECD.
- Oxera Consulting. (2004). Are UK households over-indebted?. Commissioned by the Association for Payment Clearing Services, British Bankers' Association, Consumer Credit Association and the Finance and Leasing Association. London: Oxera. Available at <http://www.oxera.com/Latest-Thinking/Publications/Reports/2004/Are-UK-households-over-indebted.aspx>
- Polšek, D., & Bovan, K. (ur.). (2013). Uvod u bihevioralnu ekonomiju. Heuristike i pristranosti. Zagreb: Institut Ivo Pilar.
- Russell, H., Maître, B., & Donnelly, N. (2011). Financial exclusion and over-indebtedness in Irish households. Dublin: Department of Community, Equality & Gaeltacht Affairs. Available at <https://www.esri.ie/pubs/bkmnext184.pdf>
- Taylor, S. J. (1994). Debt and deliberate self-harm (letter). *British Journal of Psychiatry*, 164(1), 848-849. doi: 10.1192/bjp.164.6.848
- Upanne, M., Hakanen, J., & Rautava, M. (1999). Can suicide be prevented?: The Suicide Project in Finland 1992-1996: goals, implementation and evaluation. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health. Available at <http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/mu161.pdf>

### **Summary**

## **PERSONAL OVER-INDEBTEDNESS IN EUROPEAN UNION AS A FACTOR OF SOCIAL EXCLUSION**

**Predrag Bejaković**

*Institute of Public Finance  
Zagreb, Croatia*

*Personal over-indebtedness can cause social exclusion, which means non-participation and/or limited access to the labour market and education vulnerability to poverty and social isolation. The actual number of over-indebted people can be assessed, but due to the lack of a single definition of over-indebtedness it is difficult to carry out the above assessment. Almost certainly the number of over-indebted persons has increased due to the economic crisis. To avoid a situation in which creditors are losing their funds, and debtors often lose their proper place in society and become excluded, the EU developed counselling services for solving the problem of over-indebtedness and measures for debt repayment. These activities enable over-indebted people a new start in society and adequate economic participation. In the text the experiences and evaluations of specific measures related to the mitigation of over-indebtedness are presented. An effective system of prevention and alleviation of personal over-indebtedness is based on a balanced set of measures that can be grouped into four categories: prevention, addressing market related problem, resolution and rehabilitation and cross-cutting measures.*

**Key words:** European Union, over-indebtedness, social exclusion, the consequences of the economic crisis.